

LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Renato Guilherme Gomes Cunha*

SUMÁRIO

1 Divisão de normas constitucionais: normas de estrutura e normas de garantia. 2 Modernização do Direito Constitucional: análise das normas com duplo conteúdo. 3 Interpretação das garantias constitucionais: interpretação das normas com duplo conteúdo. 4 Duplo conteúdo das normas que tratam das funções do Ministério Público. 5 Interpretação das normas que tratam das funções do Ministério Público e a repercussão na legitimidade ativa *ad causam*. 6 Conclusão. 7 Referências.

1 DIVISÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS: NORMAS DE ESTRUTURA E NORMAS DE GARANTIA

O Direito Constitucional, até a chegada da Nova Hermenêutica, costumava dividir as normas constitucionais em duas espécies: normas estruturais e normas-garantia.

As normas estruturais traziam a estrutura estatal, dividindo os órgãos e entes da administração indireta, atribuindo competências e funções, ou seja, conferindo ao aparelho estatal uma organização e uma estrutura para que pudesse atingir suas finalidades.

As normas-garantia, por sua vez, traziam os direitos dos cidadãos, sejam esses direitos fundamentais, sociais ou de outra espécie.

* Juiz de Direito Substituto em Santa Catarina.

Essas espécies sempre foram tratadas de forma tão divorciada que, quando a Constituição da República de 1988 trouxe as garantias constitucionais, elencadas em seu artigo 5º, para o início de seu texto, os constitucionalistas passaram a destacar que o poder constituinte deu maior importância a essas garantias; na verdade, com tal destaque, os constitucionalistas afirmavam a separação daquelas espécies de norma.

Todavia, a evolução do Direito Constitucional passou a adotar um novo entendimento, qual seja o de que as normas constitucionais de estrutura trazem uma dupla carga, pois, além de serem referência para a estrutura estatal, também têm pertinência às garantias dos indivíduos e da coletividade.

2 MODERNIZAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL: ANÁLISE DAS NORMAS COM DUPLO CONTEÚDO

Conforme menciona Canotilho (2000, p. 665; 1992, p. 180-183), adotou-se no Direito Constitucional brasileiro a doutrina constitucionalista alemã de Weimar, que operava a distinção entre normas jurídico-organizatórias e jurídico-materiais.

Tal doutrina, consoante exposto acima, já foi superada, podendo ser citados vários exemplos de normas que, em princípio, somente teriam caráter organizatório, mas que possuem sua carga jurídico-material.

A composição dos tribunais superiores, por exemplo, além de ser evidentemente estruturante, tem claramente a função de garantir o sistema de freios e contrapesos, como *garantia material* de que haja equilíbrio entre os poderes, em atenção ao caráter republicano do Estado Brasileiro.

Na verdade, não obstante a doutrina não tenha destacado esse duplo aspecto das normas constitucionais, o exemplo apontado torna-se interessante porque a composição do Supremo Tribunal Federal tem sido tratada pela doutrina como instrumento do sistema de freios e contrapesos, o que demonstra que somente não se conclui (dar a conclusão) o raciocínio lógico diante das premissas já tão veementes de que a norma

pertinente tem caráter estruturante (jurídico-organizatório) e de garantia (jurídico-material).

Destarte, essas normas, que trazem conteúdos aparentemente relacionados exclusivamente com a estrutura, encerram também uma garantia constitucional e, nesse compasso, *u. g.*, quando se disciplina a estrutura do poder judiciário não se está somente a traçar funções e competências pertinentes à organização de um dos poderes da República, mas a garantir aos cidadãos a existência de órgãos de superposição, o duplo grau de jurisdição, o equilíbrio entre os poderes da República, dentre outras garantias.

3 INTERPRETAÇÃO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS: INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS COM DUPLO CONTEÚDO

As garantias constitucionais interpretam-se extensivamente, visando a sua aplicação na maior dimensão possível, e, por conseguinte, suas restrições devem ser interpretadas restritivamente.

Trata-se, na verdade, da invocação do princípio que Canotilho (2000, p. 1.187) tão bem identifica e denomina como “o princípio da máxima efetividade”, pelo qual “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. O autor ainda lembra que “é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)”.

Disso conclui-se que o alcance na interpretação das normas que tratam dos direitos fundamentais não poderá ser restritivo em relação ao direito que o constituinte pretender garantir, podendo ser extensivo para que a garantia a esses direitos seja fortalecida.

Nesse compasso, adotando-se essa característica hermenêutica conferida a normas constitucionais dessa natureza (direitos fundamentais), independentemente onde estas estejam situadas dentro do conteúdo constitucional e, ainda, sejam estas normas puramente jurídico-materiais ou também dotadas de caráter jurídico-material (em que pese aparente-

mente somente de jurídico-organizatório), tal regra de interpretação deve ser seguida.

4 DUPLO CONTEÚDO DAS NORMAS QUE TRATAM DAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O constituinte de 1988 foi pródigo em conferir direitos fundamentais e garantias constitucionais a dar efetividade aos primeiros; nessa esteira, também não foi covarde em trazer à baila normas jurídico-materiais e jurídico-organizatórias dotadas de caráter garantista.

Assim, dentre esses instrumentos a dar a efetividade (tão almejada) aos direitos fundamentais, foram previstos o mandado de injunção, a ação popular, o mandado de segurança, o *habeas corpus*, o *habeas data* e dois órgãos essenciais: o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Este último teve reconhecida sua legitimidade para promover ação civil pública recentemente, primeiro pelos tribunais e em seguida pelo legislador.

O Ministério Público, que é o natural autor – porque continua sendo o principal promotor dessas demandas – das ações civis públicas, possui suas normas constitucionais previstas no artigo 127 e seguintes da Constituição da República, as quais são dotadas de caráter jurídico-organizatório e mormente jurídico-material.

Seguindo as premissas acima fixadas, referentes à interpretação das normas dessa natureza, os dispositivos constitucionais que tratam do Ministério Público devem ser interpretados não em benefício do mencionado órgão, mas em benefício dos direitos fundamentais que deve garantir.

O caráter de garantia constitucional e, por conseguinte, o de ser merecedor de interpretação extensiva torna-se ainda mais evidente em pelo menos quatro trechos do texto constitucional, os quais transcrevo:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da

ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...]

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

No artigo 127 da Constituição da República, o constituinte incumbiu ao Ministério Público toda e qualquer atividade para que defenda a “ordem jurídica”. Ora, tal incumbência já tornaria desnecessária qualquer outra atribuição à mencionada instituição, bem como encerraria toda e qualquer discussão a respeito de essa norma ter ou não algum caráter jurídico-material; porém, o constituinte prosseguiu e determinou que o Ministério Público deve ainda defender o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Tais incumbências foram colocadas no texto constitucional com generalidade e, por conseguinte, com evidente intuito de permitir ao hermeneuta que faça a interpretação adequada de forma a garantir os direitos fundamentais previstos na “ordem jurídica” como um todo, caracterizados também pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O inciso II do artigo 129 torna ainda mais livre a interpretação, não sem antes deixar um mínimo de substrato – até para que não se interprete “a menor” as atribuições conferidas. Reza o mencionado

dispositivo que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito (dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública) aos direitos assegurados na Constituição. Evidentes o caráter instrumental, e a natureza de garantia da norma constitucional, pois a instituição deve zelar pelo *efetivo* respeito *aos direitos assegurados na Constituição*.

O inciso III assegura que o Ministério Público deve promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e *social*, do meio ambiente e de *outros* interesses difusos e coletivos, evidenciando o caráter meramente exemplificativo de interesses difusos e coletivos, e, por conseguinte, que os bens jurídicos a serem protegidos (patrimônio público e social e meio ambiente) possuem o caráter de “interesses difusos e coletivos”, não obstante não sejam os únicos.

E, por derradeiro, o inciso IX é ainda mais explícito, pois dedica ao Ministério Público outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade e que lhe sejam conferidas; em outras palavras, poderá norma *infraconstitucional* atribuir outras funções ao Ministério Público, desde que de acordo com as incumbências constitucionais, com suas funções institucionais e com o limite de não caracterizar a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Vale dizer, para que não paire dúvida: as leis poderão prever um leque *maior* de instrumentos e de bens jurídicos a serem tutelados por meio da atividade do Ministério Público, desde que atendido o teor constitucional a seu respeito.

Tais assertivas confirmam e sustentam o asseverado alhures: se a Constituição da República, que é fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico positivo, permite que o legislador atribua outras funções ao Ministério Público – além de ela mesma prever o zelo “aos direitos assegurados nesta Constituição”, a proteção “de outros interesses difusos e coletivos” e a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis” –, é porque ela trouxe nestas normas o seu caráter jurídico-material, cuja interpretação deve ser extensiva, de forma a ampliar a garantia a seus direitos por meio de novas atribuições ao Ministério Público.

5 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS QUE TRATAM DAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A REPERCUSSÃO NA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*

Não é possível discutir a natureza garantista da instituição do Ministério Público e, portanto, das normas constitucionais que dela cuidam. Além da análise acima exposta, a efetividade – e daí não há deixar de se reportar ao “princípio da máxima efetividade”, já referido neste texto – é prevista expressamente no artigo 129, inciso II, da Constituição da República: *efetivo respeito aos direitos previstos nesta Constituição*.

Nesse compasso, não há promover nenhuma interpretação restritiva da legitimidade ativa do Ministério Público em propor ações civis públicas. Conforme transcrito acima, de acordo com o “princípio da máxima efetividade”, “no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais”, não sendo viáveis interpretações gramaticais e muito menos aquelas que ignoram até mesmo as exatas palavras previstas no texto constitucional.

Em sendo normas jurídico-materiais, dotadas de natureza garantista, a interpretação dos dispositivos legais deve ser de acordo com aqueles outros previstos na Constituição da República, todos eles sob o prisma da máxima efetividade dos direitos que visam a assegurar.

Torna-se de suma importância que seja assegurado esse método hermenêutico, mormente quando o Ministério Público tem enfrentado pareceres e, inclusive – decorrente ou não destes –, doutrina de duvidosa parcialidade, que se esforça em maquiar a realidade do ordenamento jurídico pátrio e que, de forma preocupante, serve de semente em terreno pouco fértil de fundamentos jurídicos básicos, considerando como tal a verdadeira massa de bacharéis em direito despejados pelas “faculdades de

argumentos de autoridade”, ou seja, que apenas ensinam a citar doutrinadores, sem nenhuma análise crítica de seus argumentos, os quais passam a constituir “verdade absoluta”.

6 CONCLUSÃO

Das premissas acima referidas, podemos concluir:

(1) há normas jurídico-organizatórias que possuem caráter garantista, também devendo ser consideradas como normas jurídico-materiais;

(2) as normas dotadas dessa natureza, quanto ao seu conteúdo jurídico-material, devem ser interpretadas de acordo com a mesma regra hermenêutica pertinente aos direitos fundamentais, ou seja, consoante o princípio da máxima efetividade e com interpretações extensivas dos direitos e, em contrapartida, restritivas das limitações desses direitos;

(3) as normas constitucionais que tratam do Ministério Público possuem conteúdo jurídico-material e, por essa razão, devem ser interpretadas de forma a garantir a máxima efetividade aos direitos que a instituição tem a incumbência de defender;

(4) tal interpretação importa em inviabilizar qualquer pretensão em limitar a legitimidade do Ministério Público, pois lhe é garantida interpretação extensiva pelo próprio texto constitucional, podendo o legislador apenas incursionar nessa matéria se for com o intuito de estender outras funções, de acordo com as incumbências e funções já previstas pelo poder constituinte.

7 REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 37. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

_____. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.